



## 공간구문론을 통한 국내 공공청사시설 공간구조의 연대기적 분석

### *A Chronological Analysis of Spatial Structure in Korean Government Buildings through Space Syntax*

현창용\* · 최윤경\*\*

Chang-Yong Hyun\* · Yoon-Kyung Choi\*\*

\* Assistant Professor, Division of Architecture, Kongju National Univ, South Korea (hcy@kongju.ac.kr)

\*\* Corresponding author, Professor, Dept. of Architecture, Chung-Ang Univ, South Korea (ykc@cau.ac.kr)

#### ABSTRACT

**Purpose:** This study aims to analyze the spatial structure of public office facilities in a syntactic manner to examine the aspects of power and public nature expressed at the spatial level of public office facilities, and to analyze common characteristics by compiling the results into chronological units. The purpose of this study is to identify the historical trajectory of public office facilities and to understand that the compatibility methodology of public office facilities is under historical and social influence by contrasting the process of architectural space change with the period and political system. **Method:** In this study, examples of public office buildings that were newly constructed through modern and contemporary history of Korean architecture are collected and analyzed from the 19th to the early 21st century. In order to secure objectivity in the direction of spatial analysis, quantitative analysis methods are introduced to establish an objective framework. It was expected that quantified indicators would provide assessment tools to identify and quantify the characteristics of spatial structures and interpret the spatial relationship system as a value-neutral representation system. **Result:** The symmetry of the space structure of public office facilities, quantitative securing and accessibility of public space, and representation of power space showed that changes in the spatial structure of public office facilities and their characteristics were changing.

© 2021. KIEAE all rights reserved.

#### KEYWORD

공공청사  
공간구조  
유형학  
연대기분석

Government Building  
Spatial Structure  
Typology  
Chronological Analysis

#### ACCEPTANCE INFO

Received Mar. 23, 2021

Final revision received Apr. 12, 2021

Accepted Apr. 16, 2021

## 1. 서론

### 1.1. 연구의 배경 및 목적

공공청사시설<sup>1)</sup>은 국가 혹은 지자체의 운영에 있어 매우 중요한 정치·행정시설이기도 함과 동시에 사회공간 속 공공영역(public sphere)의 구축에 있어 그 중심을 잡고 있는 공적 시설이기도 하다 [1]. 즉 사회구성원 다수를 위한 공권력이 행사되기에 통제 및 감시가 필요한 공간과, 공공에 환원되는 공간이 공존할 수 밖에 없는 숙명을 가지고 있는 유형이라 할 수 있는 것이다.

과거의 공공청사는 이러한 두 가지 속성 중 전자, 즉 정치적 역할론이 중대하게 받아들여져 왔으며 이는 권위를 상징하는 외관과 공간구조를 통해 표현되었다. 통치의 거점이자 권위의 상징으로서의 공공건축물의 건립은 시민사회의 발전에 따라 공간을 대중에 개방하는 방향으로 발전되어 왔고 현대에 이르러 그 양립양상이 역전되어 시민의 장소, 즉 시민센터화 되어가는 추세가 쉽게 관찰되고 있다. 이러한 현상을 통사적으로 살펴볼 때, 과거의 공공건축이라고 하여 교정시설과 같은 감시와 권력의 건축으로 귀결될 수는 없을 것이며, 현대의 공공건축 역시 통제와 감시에서 자유로운 교류의 장으로서만 보아서는 안 될 것임은 짐작할 수 있다.

다시 말해 공공청사에서의 권력(power) 행사는 필연적인 것이고 세대를 거듭해 존속되고 있으며, 그 형태는 끊임없이 변화해 왔고 현대 공공청사시설에서 관찰되는 권력공간으로서의 영향력 역시 예외일 수 없다. 마찬가지로 공공성(publicness)은 이미 사회적으로 공유되고 있듯이 꾸준히 증진되어왔으나 그 방향성에 대한 사회적 논의의 필요성은 여전히 존재한다. 이러한 전제를 바탕으로 본 연구는 공공청사시설의 공간구조를 통사적으로 분석해 공공청사시설의 공간적 차원에서 발견되는 권력과 공공성의 양상을 살피고, 그 결과를 연대기적 단위로 종합해 공통된 특성을 분석하고자 한다. 이를 통해 공공청사시설의 역사적 궤적을 규명하고 건축공간적 변화의 과정과 시대적, 정치체제적 변화의 과정을 대조함으로써 공공청사시설의 권력과 공공성의 양립 방법론이 역사적, 사회적 영향력 아래 있음을 이해하는 데 본 연구의 목적이 있다.

### 1.2. 연구의 방법 및 범위

본 연구에서는 19세기부터 21세기 초까지, 한국 건축의 근현대사를 관통하며 신축되었던 공공청사 건축물의 사례를 수집하여 분석의 대상으로 삼는다. 100년 이상의 시대적 범주 내에서 시대구분 및 정치체제의 구분에 따라 기준을 마련하여 유형화의 연대기적 기점으로 설정할 수 있을 것으로 기대하였으며 각 기점에 의해 구분된 시대영역 별 2~5개 신축 공공청사를 분석대상으로 선정하였다. 그중

자료의 수집과 복원이 가능한 총 20개의 공공청사를 3개 대그룹, 6개 소그룹으로 분류하여 각 그룹별 공통적 특성을 도출해 변화의 양상을 추적하고자 하였다.

분석의 진행에 있어 우선 공공청사의 권력적 속성과 공공적 속성을 이해하며 공공청사시설을 통한 현대적 공공성 구현을 위한 인문학적 접근을 위해 이론적 고찰을 시도한다. 이론의 학습을 바탕으로 공간분석 방향의 객관성 확보를 위해 정량적 분석방법을 도입해 객관적 틀을 구축한다. 이를 위해 공간구문론적 분석을 도입하여, 계량화 된 지표를 통해 공간구조의 특성을 파악하고 정량화해 공간의 관계체계를 가치중립적 표상체계로 해석해 낼 수 있는 평가도구를 마련할 수 있을 것으로 기대하였다. 나아가 분석결과를 바탕으로 공공청사시설의 연대기적 유행화를 시도하고, 유행화 결과의 해석을 통해 공간구조 변화특성을 도출한다.

## 2. 기본고찰

### 2.1. 국내 공공청사시설의 사회사

공공청사의 기원은 도시의 기원과 그 흐름을 같이 한다. 고대 그리스 도시국가에서 공공시설을 세우기 시작함에서부터 공공청사의 역사가 시작되어, 세계 각국의 사회적 제도와 현실을 구성하고 재현하는 중요한 건축물로 발전해 왔다. 특히 한국의 경우, 정치적으로 비교적 짧은 시기에 많은 체제변화를 겪으며 권력행사의 변형을 수용해 왔다. 이러한 정치사적 흐름 하에 공공청사는 가장 민감하게 대응하는 건축 유형이라는 것은 어렵지 않게 짐작할 수 있다. 한국의 근대적 공공청사는 사실상 일제 강점기의 관, 부청 건축에 원류를 두고 있기 때문에 서구의 공공청사 역사의 적용이 아닌 국내만의 맥락을 찾고 그 변화를 살피는 것이 더 중요하다. 거시적 관점의 시기 구분을 통해 이어지는 연구의 연대적 기점을 마련함과 동시에 국내 공공청사시설의 통사적 특성을 요약하면 Table 1.과 같다.

#### 1) 개항~일제강점기의 공공청사건축 (1876~1945)

국내 공공청사의 근대적 시설도입은 일제 강점기 건축을 기초로 한다. 한일합방 이후 각 통치단위별 부청사를 건립하게 되고, 이것이 해방후에도 수용되면서 근대적 행정청사 건립의 시작을 맞이하게 된다[2]. 일제 강점기 초기의 청사들은 군산, 목포, 대구 등 합방 이전부터 있었던 일본의 영사관이나 공관 건물을 이어 사용한 것이 많았다. 따라서 진정한 의미의 공공청사 신축은 경성부청과 조선총독부의 신축에서 그 의미를 찾아볼 수 있다[3].

지배세력의 권위를 강조하는 방식의 절충주의 양식으로 디자인된 강점기의 공공청사건축은 새로운 기술과 양식을 도입해 일본의 근대화 수준과 선도적 위치를 과시하기 위해 대부분 천편일률적인 형태와 외관을 가지게 된다. 무겁고 위압적인 화강석 석재나 벽돌 등 획일적 재료를 사용하고 외부공간과 시각적, 기능적으로 차단되어 진입과 접촉이 통제되는 공간구성을 보임으로써 권위의 재현에 초점을 맞춘 건축물이 대부분이었다.

#### 2) 해방~제5공화국 까지의 공공청사건축 (1945~1989)

해방 직후, 한국전쟁이라는 비극이 겹친 한국에서는 한국전쟁 이

후 전재복구사업과 함께 공공청사 건축이 새로이 시작되었다. 전쟁 이후 정부는 1955년부터 파괴된 지방행정청사에 대하여 전재복구 5개년 계획을 수립해 추진되었고, 초기작들은 석조 및 콘크리트의 혼합구조로 건립되어 일제 강점기의 청사건축을 그대로 답습하게 된다. 급격히 변화하는 시대상황에 맞춘 행정업무공간 위주의 평면과 외부공간이 거의 구성되지 못한 배치 등도 사실상 일제의 관청건축과 크게 다르지 않아, 전쟁의 상처와 혼란한 국내 정치사의 건축적 반영이 드러난 결과라 하겠다.

그러나 이후 60, 70년대에 이르러 합리주의와 모더니즘 건축의 국내 도입으로 인해 상대적으로 전재복구시기 공공청사와 달리 단순한 백색 입방체와 수평창, 루버 등의 새로운 건축요소가 도입되었다. 그럼에도 불구하고 공공청사라는 권위적 인식의 흔적은 남아있어, 외관에 있어 대칭형, 성문, 열주, 회랑 등의 요소가 현대적으로 재 해석되어 삽입되곤 하였다. 당시 주목할 점은 평면구성에 있어 ‘대민공간’이 자리잡게 된 점인데, 민원실, 시민홀 등이 1층 내지 저층동에 형성됨으로서 공공청사의 사회적 역할이 통치거점에서 대민 서비스 센터로 이동해 가는 과도기적 성격을 보인다. 또한 외부공간에 있어서도 옥외광장, 공원 등과 공공청사를 결합하려는 움직임은 바탕으로, 사회공간 속 공공청사의 열린 이미지와 친숙한 장소성을 구축하려 하는 경향을 보인다.

#### 3) 지자체시대~현재의 공공청사건축 (1990~現)

지방자치제가 실시된 1990년대 이후는, 신 공공청사들의 전성기라고 볼 수 있다. 문민정부 출범과 함께, 시민의 전당이라는 상징적 이미지를 구축하고 친근감을 표현하기 위해 권위주의적 디자인을 내려놓은 현대 공공청사들은 비대칭, 원통, 원호형 등 파격적인 기하학적 구조를 선택하는가 하면 지역 장소성의 구축을 위해 전통건축의 일부를 삽입하는 등의 과감한 청사건축을 선보인다. 나아가 성장의 시대를 거치며 폭발적으로 증가한 인구와, 이에 비례해 증가한 공공청사업무를 소화하기 위해 공공청사건축은 대규모화, 고층화를 지향하게 되고 90년대 후반에 이르러서 타워형 오피스가 시도되는 등 큰 변화의 과정을 겪게 된다.

이 시기의 주안점은 지방의회제도의 시행으로 인해 공공청사에 의

Table 1. Chronological changes of Korean government buildings

Clause	Japanese Colonial Period	After Independence Period	After Local Governing Period
Feature	Forceful ruling base by Japanese	Administrative office facility	Local cultural communication center
Design Trend	Imperialistic symmetric design	Authoritarian and rigid design	Various and unconstrained design
Function	Administration	Administration and civil consultation	Administration, civil consultation and cultural center
Representative Buildings	Japanese government-general of Korea	Korean integrated government building	Seong-nam city hall
Picture			

Table 2. Case analysis objects and features of the age

Political system	Spirits of the age	Name of buildings	Est. year	Code	Features
Group A - Dynasty and Colonization	Chosun Dynasty	Gyeongbok Palace	1968	A1-1868GB	- Relational aesthetics of grouping architecture - Not open to public and civilian people - Symbolization of colonial power - Authoritarian atmosphere from stone finishing and symmetric structure
		Changduk Palace	1920	A1-1920CD	
	Japanese Colonial Period	Gyeongseong Court	1925	A2-1925KS	
		Chungnam Provincial Government	1930	A2-1930CN	
		Japanese Government-General	1937	A2-1937CS	
↓ Appearance of civilian programs					
Group B - Independence, Postwar and Authoritarianism	Independence and Post Korean war	Suwon City Hall	1956	B1-1956SW	- Following Japanese colonial architecture - Appearance of box type design caused by partial influence of modern architecture - Administration-oriented programming - Appearance of sense of 'citizen's place' - Installation of public service space - Open outdoor space to public and citizen
		Jeonbuk Provincial Government	1958	B1-1958JB	
		Cheongju City Hall	1965	B1-1965CJ	
	Military dictatorship and Democratization	Jeonju City Hall	1983	B2-1983JJ	
		Kwangmyeong City Hall	1984	B2-1984KM	
Yeosu City Hall	1987	B2-1987YS			
↓ Appearance of local assembly and cultural program					
Group C - Civilian Government	Setting of Local Self Governing	Euiwang City Hall	1994	C1-1994EW	- Non-authoritarian design by asymmetric design and unconstrained form - Trend of larger and higher building - Return outdoors space to public - Cause argument about luxury, mega structure in government buildings - Expansion of participative spaces and cultural programs - Pursues integrated lower part with public program as the center
		Siheung City Hall	1997	C1-1997SH	
		Gwangju City Hall	1998	C1-1998GJ	
	Participative Governance	Cheonan City Hall	2001	C2-2001CA	
		Yongin City Hall	2005	C2-2005YI	
		Seongnam City Hall	2009	C2-2009SN	
		Chungnam Provincial Government	2012	C2-2012CN	
		Sejong City Hall	2015	C2-2015SJ	
		Yesan Provincial Government	2017	C2-2017YS	

회가 삽입되고, 민원의 확대에 의해 별도의 민원실 혹은 민원동을 구축하는 데 청사 설계의 초점을 맞춘 데 있다. 또한 외부공간에 있어서도 이전 세대의 청사건축과 확실히 구별되는 시민공원, 놀이마당, 시민광장 등을 적극 수용하여 열린 청사 표방의 시작을 알린다. 이후 2000년대 이후로 들어서며, 지자체 호화청사 논란이 일 정도로 복합 문화센터화를 표방한 공공청사들은 대부분 기존의 행정청사와 의회에 보건소, 복지센터, 문화예술센터를 더하며 '타운화'를 시도한다. 각 지자체별로 경쟁적인 청사 신축에 몰두하며, 재정자립도가 낮은 지자체조차 대규모의 복합청사를 신축하게 되었다. 규모와 범위가 넓어진 만큼 각종의 비판과 각종 부정부패의 온상이 되기도 하면서 정부는 결국 지자체별 청사의 표준면적 등을 제한하기에 이른다. 이처럼 공공청사건축은 한국의 격동의 정치사적 변화만큼이나 단기간에 많은 변화를 겪게 된다. 상기한 큰 변화의 틀을 중심으로, 분석의 범위를 구체적으로 설정하고, 세분화된 구조적 변화과정을 탐색한다.

### 3. 공공청사시설 분석대상과 분석방법론

#### 3.1. 공간구조 분석의 대상

공공청사는 법적으로 국가가 중앙행정기관 및 그 소속기관의 사무용과 공무원의 주거용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 건물, 부대시설 및 그 대지를 말한다. 또는 국가나 지방 공공단체가 행정사무를 보기 위해 사용하는 시설을 총칭한다.

이처럼 다양하고 넓은 청사의 범주 중, 시대에 따른 공공청사 공간구조 양상을 살펴보고 이를 통해 권력과 공공성의 발현의 흐름을 살펴보고자 하는 본 연구의 목적에 따라 분석대상 시설물은 자치단체의 공공청사로 한정한다. 지자체 공공청사는 각 지역을 대표하는

상징성과 대민업무를 수행해야하는 공공성을 모두 고려해 설계되어야 하는 유형의 공공청사로서, 정부의 행정업무를 주로 수행하는 정부청사와 실증적이고 한정된 대민업무만을 담당하는 부처별 청사(소방서, 경찰서, 보건소 등)와 달리 시대정신의 건축적 반영이 가장 적극적으로 이루어질 것으로 예측되는 공공청사 시설군이라 할 수 있겠다.

구체적인 공간구조의 분석 대상은 Table 2.와 같으며, 전 장에서 살펴본 국내 정치체제변화의 흐름을 바탕으로 각 시대별 대표 사례를 선정함을 원칙으로 한다. 또한 이를 20~30여년의 시간적 범위를 기준으로 세분하여 그룹화하고, 그룹별 사례를 기호화하여 분석결과와 사료 활용으로서의 효율성을 도모한다. 분석대상은 일제강점기와 지자체 실시를 큰 기준점으로 삼아 3개의 시대영역으로, 시대영역 별 2~3개 신축 청사를 분석 대상으로 선정한다.<sup>2)</sup> 즉 총 20개의 청사를 3개 대그룹, 6개 소그룹으로 분류하여 연대적 공통특성을 도출해 변화의 양상을 추적하고자 함이다.

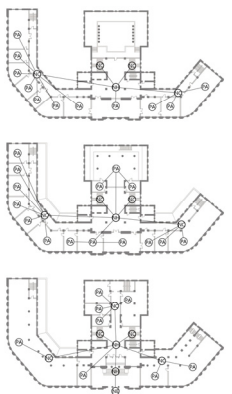
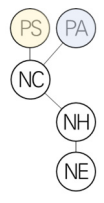
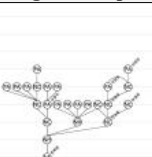
#### 3.2. 공간구조 분석의 방법론

공공청사시설의 공간구조를 연구함은 공간의 관계성과 그 연결구조를 통해 공공건축물에서의 의미체계를 분석해 내는 데 의미가 있다. 이 때 구조적 특질이라는 숨겨진 구조(underlying structure)를 이해하기 위해서는 일상적 언어가 아닌 객관적 묘사를 제공할 수 있는 수단이 필요하다[4]. 이를 위해 본 연구에서는 공간구문론적 공간 해석을 바탕으로 건축공간을 계량적 지표로 해석, 중립적 평가 도구로 작동할 수 있게 하였다. 각각의 공간은 미적, 감성적 특성이 아닌 단위공간으로서의 조건만 맞으면 모두 동일하게 취급하는 '공간의 공식화'를 통해 다루어진다.

Table 3. Types of units in government buildings

Types	Unit code	Features
Space for purpose	PA (Place-Administration)	Purposed place for inhabitants(officers)
	PS (Place-Service)	Purposed place for visitors(citizens)
Space for movement	NH (Node-Hall)	Connection place like hall, lobby
	NC (Node-Circulation)	Connection place like stair, crossroad
	NE (Node-Entrance)	Connection place like entrance, gate

Table 4. Concept of J-Graph analysis (sample: Gyeongsung Court)

Analysis of spatial structure	Diagram of unit connection
	
	<p><b>Drawing a J-Graph</b></p> 

1) 공공청사시설 단위공간의 기호화

단위공간의 객관화를 위해 공공청사 공간의 각 공간은 다음과 같이 유형화될 수 있다. 첫째는 공공청사 내부의 업무공간으로서 사용자(inhabitant)인 공무원이 주로 상주하며 업무를 보는 공간을 의미한다. 둘째는 방문객(visitor)인 시민 및 불특정 다수의 방문자를 위한 서비스공간으로 대민업무 및 서비스공간을 포함한다. 세 번째는 이러한 목적공간으로 이동하기 위한 홀, 복도, 로비, 수직동선, 출입문 등의 공용 및 이동공간으로 각 단계로 전이하기 위한 의사선택 지점으로 해석될 수 있다. 요약하면 Table 3.과 같다.

2) 공간조직도 분석 (Justified Graph Analysis)

건축물을 이용하는 방문객의 공간 경험 패턴은 진입, 이동, 선택의 반복이라 할 수 있을 것이다. 이러한 현상학적 단위를 하나의 단계(step)로 치환해 본다면 최종 목적공간까지 거쳐야 할 단계의 양적 축적량을 산출할 수 있게 된다. 즉 목적공간이 최초 진입단계에서부터 어느 정도의 깊이에 위치하는가에 대한 정량적 데이터의 도출이 가능해지는 것이다.

공간조직도(J-Graph)는 이러한 공간의 연결관계를 단위공간(Node)과 이를 연결하는 선(Link)으로 도식화한 결과다. Table 4.에서 볼 수 있듯, 단위공간들이 전체 공간에서 갖는 공간의 깊이를 배열하고, 관계를 표시함으로써 전체 공간의 위계를 이해하기 쉽게 도식화한 결과라고 볼 수 있는 것이다. 진입에서부터 최종 목적공간까지의 전이단계의 수가 많을수록 깊은 공간임을, 적을수록 얕은 공간임을 의미한다. 또한 이를 계량한 데이터는 단위공간의 성격별 공간 깊이에 대한 해석을 통해 공간구조 특성을 밝히는 지표가 된다.

Table 5. Calculation concept of RV-SYM

Index 1: Relative Value – Symmetric (RV-SYM)
Calculation example by J-Graph
Example)
RV-SYM / Gyeongsung Court
Num of Nodes in larger part : 28 nodes
Num of Nodes in smaller part : 23 nodes
RV-SYM = 28÷23 = 1.22

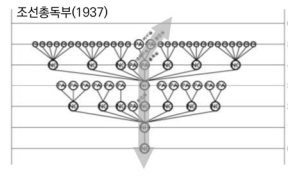
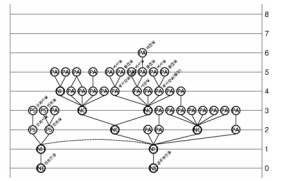


Table 6. Calculation concept of RV-PS

Index 2: Relative Value – Place for Service
Calculation example by J-Graph
Example)
RV-PS / Sejong City Hall
Num of Nodes of Whole Facility : 66 nodes
Num of Nodes of Public Services : 10 nodes
RV-PS = 10÷66 = 0.152 → 15.2%



3.3 공간구조 분석 지표의 설정

공간조직도(J-Graph)를 통해 사례의 공간구조를 분석, 아래의 정량적인 지표들을 도출한다. 각 지표별로 공공청사의 공간구조에서 드러나는 권력, 통치성, 열림, 개방성의 양상을 살펴볼 수 있는 기준이 될 것이다.

1) 상대적 비대칭도(RV-SYM)

첫 번째 지표는 상대적 비대칭도(RV-SYM)이다. 공공청사의 공간구조는 전통적으로 권위와 권력을 상징하기 위한 좌우 대칭구조에서부터 출발하였다. 대칭의 공간구조는 중심축을 기준으로 양단의 공간을 동일하게 구성함으로써 공간적 엄정함을 내세우고, 이는 평면과 입면의 구성에도 그대로 드러나 권력을 표상하는 관청건축의 기본 유형으로 자리잡고 있다. 본 연구에서는 공간조직도(J-Graph) 상 주출입구에서 지도자 공간<sup>3)</sup>까지의 축을 공간구조의 주 축으로 설정하고 이를 기준으로 양 단에 분포한 모든 노드의 수를 도출하여 양단의 비를 1이상의 양수로 도출, 대칭적 공간구조가 가지는 기념비성과 표상성의 변화 양상을 관찰한다. 지표 적용의 기준은 Table 5.에서 살펴볼 수 있다.

2) 상대적 대민공간비율(RV-PS)

두 번째 지표는 전체 노드의 수 대비 대민공간의 수를 양의 비율로 나타난 상대적 대민공간비율(RV-PS)이다. 전체 단위공간 중 대민공간, 즉 시민들이 보안에 의한 통제 없이 자유롭게 드나들 수 있는 공간의 비율로서 전체 건축공간 중 비 보안공간의 증감을 확인할 수 있는 지표이다. 이를 통해 시대별 공공청사의 면적배분에 있어 대민공간의 면적이 차지하는 비율을 살펴볼 수 있고, 시민에게 물리적으로 열려있는 공간을 구현하고자 했던 의도를 계량해서 짐작해 볼 수 있는 지표로 활용될 것이다. 지표 적용의 기준은 Table 6.과 같다.

Table 7. Calculation concept of RD-PS

Index 3: Relative Depth – Place for Service	
Calculation example by J-Graph	
Example)	
RD-PS / Sejong City Hall	
Mean Depth of Public Services	: depth 3.0
Mean Depth of Whole Facility	: depth 4.14
RD-PS	= $3.0 \div 4.14 = 0.73$

Table 8. Calculation concept of RD-PL

Index 4: Relative Depth – Place for Leader	
Calculation example by J-Graph	
Example)	
RD-PS / Sejong City Hall	
Mean Depth of Room of Leader	: depth 5.0
Mean Depth of Whole Facility	: depth 4.14
RD-PS	= $5.0 \div 4.14 = 1.21$

### 3) 상대적 대민공간깊이(RD-PS)

세 번째 지표는 건축물 내에서 대민공간의 상대적 깊이의 변화를 가리키는 상대적 대민공간깊이(RD-PS)이다. 이를 위해 우선 사례별 대민공간의 평균 깊이를 산출한다. 각 대민공간들의 전 단계(step)의 총합을 대민공간 단위공간(node)의 수로 나눈 값으로서, 각 사례의 대민공간이 차지하는 평균적인 공간깊이를 표현하는 지표를 얻는다. 그 후 사례간 상대적 비교를 위해 보정치를 적용한다. 4) 보정치는 건축물의 모든 단위공간 깊이의 총합을 모든 단위공간의 수로 나눈 건축물의 평균깊이(Mean Depth)<sup>5)</sup>로 설정하고, 대민공간의 평균깊이값을 건축물의 평균깊이값으로 나누어 보정한 값을 본 지표로 활용한다. 적용기준은 Table 7.에서 살펴볼 수 있다.

이러한 상대적 대민공간깊이(RD-PS)의 변화 양상을 통해, 공공청사 내부에서 방문자가 자유롭게 접근할 수 있는 공간의 깊이가 변해가는 양상과 의미를 유추한다.

### 4) 상대적 지도자공간 깊이(RD-PL)

네 번째 지표는 건축물 내에서 지도자 공간의 상대적 깊이의 변화를 가리키는 상대적 지도자공간깊이(RD-PL)이다. 사례별 가지고 있는 지도자공간들의 공간깊이가 평균적, 상대적으로 공공청사 건축물 내에서 어떻게 설정되어 있는지를 살펴볼 수 있는 지표이며, 적용 기준은 Table 8.과 같다.

상대적 대민공간깊이에서 측정 대상을 지도자공간으로 바꾸어 동일한 방법론으로 분석한다. 이 변수를 통해 공공청사 내부에서 권력자의 공간이 설정되는 양상과 그 변화과정을 목격할 수 있을 것이다. 지도자의 공간은 권력의 상징으로서, 그 위치 변화에 따른 사회적 의미를 해석할 가능성을 준다.

Table 9. Result of J-Graph Analysis (Group A)

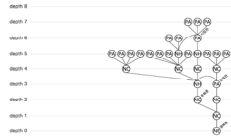

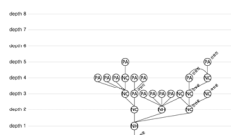
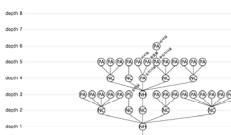
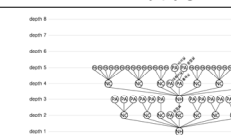


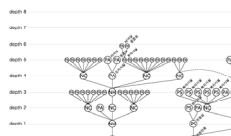

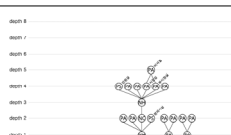
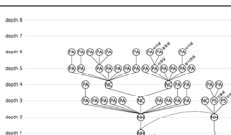
A-1 Group		A-2 Group	
 <p>A1-1868GB</p>	 <p>A2-1925KS</p>		
 <p>A1-1920CD</p>	 <p>A2-1930CN</p>		
	 <p>A2-1937CS</p>		

Table 10 Result of J-Graph Analysis (Group B)

B-1 Group		B-2 Group	
 <p>B1-1956SW</p>	 <p>B2-1983JJ</p>		
 <p>B1-1958JB</p>	 <p>B2-1984KM</p>		
 <p>B1-1965CJ</p>	 <p>B2-1987YS</p>		

## 4. 공공청사시설 공간구조 특성의 연대기적 분석

### 4.1. 공간구조분석의 결과

전 장에서 제시한 분석 방법론에 따라, 분석대상으로 삼았던 공공청사시설의 공간구조 분석을 진행하였다.

#### 1) A그룹의 공간구조 분석

왕조와 식민시대의 공간구조는 강한 중심축성과 좌우대칭의 공간구조, 즉 가지형(tree type) 공간구조를 공통적으로 가지고 있다. 이 시기의 공공청사에는 대민공간이 거의 존재하지 않으며, 대부분 일원화된 단일 출입구조를 보인다. 또한 지도자공간은 일반적으로 Depth 3~4 정도의 얇은 공간에 머물러 권위를 표상하고 있었다. 이는 당시 정치체제의 시대상이 공간에 드러난 것으로, 잠재적 방문자

에 대한 통제와 불신의 공간구조이자 권력 상징과 권위의 공간구조임을 짐작케 한다. 분석결과의 종합은 Table 9.와 같다.

2) B그룹의 공간구조 분석

이후 시민사회의 성장과 함께, 해방 후 지자체 시행 이전까지의 사례들은 대민공간의 생성부터 대민공간 영역의 확대, 나아가 대민공간의 별도 분리까지의 변화들을 공간구조를 통해 보여주고 있다. 이는 시민의 권리 나아가 공권력이 시민의 참여에 대한 공간적 공유 필요성을 인정하고 통제의 대상에서 신뢰를 표현해야 하는 대상으로 인식하게 되는 시민권의 전환과 그 공간적 대응의 일환으로 해석될 수 있다.

대부분의 사례들에서 대민공간이 발생하기 시작하고 공간구조가 대민공간 부분과 업무공간 부분으로 이원화되는 조짐을 보이는 것 역시 이 시기의 일이다. 공무원공간은 독자적으로 일부 대칭성을 유지하는 움직임이 보이는데, 이는 대민 개방의 노선을 걸으면서도 공무원 조직 내의 권위적 특성은 유지되고 있다는 과도기적 특성으로 이해된다. 분석의 종합은 Table 10.에서 살펴볼 수 있다.

3) C그룹의 공간구조 분석

21세기로의 전환기, 공공청사들은 대부분 대민공간 편중현상을 보인다. 20세기 후반부 청사들은 주로 대민영역을 분동시켜 공간조직을 이원화하고 있고, 분리된 업무동은 경직성이 유지되나 민원동은 비교적 자유로운 공간구조를 보인다. 21세기에 들어 2000년대 초반 건립된 공공청사들은 계획적으로 저층부에 통합 민원홀을 만들어 내는 경향을 보이는데, 이때 공무원공간은 고층부를 점유하고, 복합된 대민 프로그램이 저층공간을 독점하며 얇은 공간에 대규모로 배치된다. 즉 깊은 공간으로 공무원집단과 지도자를 끌어들이므로서 시설 내 권위를 소거하고자 하는 의도가 엿보이는 공간구조를 취하고 있는 것이다. 결과는 Table 11.과 같다.

4.2 공간구조 분석지표의 해석

이상의 분석을 통해 공공청사의 통사적 변화가 시대별로 공통적인 특성을 가지고 있음을 엿볼 수 있었다. 이를 바탕으로 전 장에서 제시한 공간구조 분석 변수 도출 결과를 살펴보고 그 사회적 의미를 해석해 보고자 한다.

1) 공간구조변수 1: 상대적 비대칭성(RV-SYM)

이 변수의 해석을 통해 전통적으로 권위적 공간구조의 대표적인 특성인 구조적 대칭성이 각 사례별로 적용된 양상을 살펴봄으로써, 권력이 표상된 공간구조에서의 기념비성, 상징성과 권력 표현의 정도를 짐작해 볼 수 있으며 그 시대적 변화과정을 통해 사회적 의미를 유추해볼 수 있을 것이다.

Table 12.를 통해 몇몇 사례를 제외하고 전체적인 비대칭성의 값이 증가하고 있음을 확인할 수 있다. 공간구조의 비대칭성이 증가하고 있음은, 지도자공간까지의 권력의 축이 전체 공간에서 중심을 차지하지 못하고 있거나 혹은 그 축 자체의 축성이 상실되어 공간조직 축으로서의 역할을 하지 못함으로 인해 공간조직의 대칭성이 소거되었음을 의미한다. 좌우대칭의 엄격한 공간구조가 사라지고 있으며 공간전이의 형식성이 공간전이의 자율성으로 전환 되어감을 의미하기도 한다.<sup>6)</sup>

덧붙여 결과 그래프에서 B그룹의 비대칭성 결과의 추이에 주목할 필요가 있다. B그룹, 즉 해방 이후 군 권위주의의 정치체제 하의 공공청사 공간구조의 비대칭성은 식민시대의 공공청사 공간구조의 비대칭성에 비해 소폭의 상향을 보여주고 있다. 반면 문민정부 이후의 공공청사 공간구조 즉 C그룹의 비대칭성과는 큰 폭의 차이를 보이고 있는데, 이는 대칭성의 공간구조에서 비대칭성의 공간구조로 발전해 가는 과정에서 B그룹이 권위주의적 정치체제의 경향과 맞물려 과거의 대칭적 공간구조를 답습하고 있음을 의미하며, 상대적으로 세기말과 21세기의 공공청사건축 공간구조가 비약적인 공간구조

Table 11. Result of J-Graph Analysis (Group C)

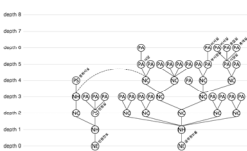
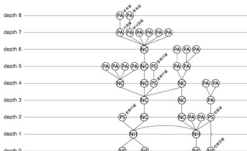
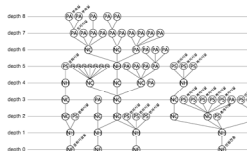
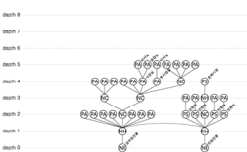
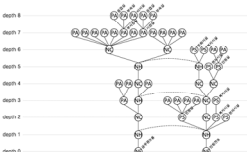
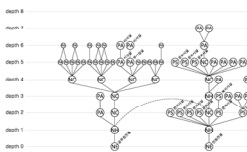
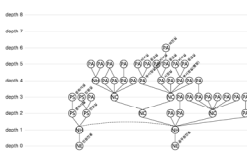
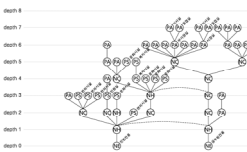
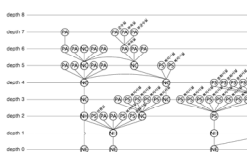
C-1 Group		C-2 Group	
 C1-1994EW	 C2-2001CA	 C2-2012CN	
 C1-1997SH	 C2-2005YI	 C2-2015SJ	
 C1-1998GJ	 C2-2009SN	 C2-2017YS	

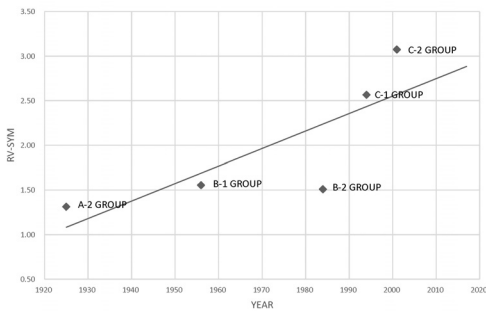
Table 12. Timely changes of RV-SYM

Code	Higher	Lower	H/L	Average
A2-1925KS	11	9	1.22	1.31
A2-1930CN	21	14	1.50	
A2-1937CS	28	23	1.22	
B1-1956SW	10	6	1.67	1.56
B1-1958JB	18	15	1.20	
B1-1965CJ	9	5	1.80	
B2-1984KM	13	9	1.44	1.51
B2-1983JJ	23	12	1.92	
B2-1987YS	21	18	1.17	
C1-1994EW	30	7	4.29	2.57
C1-1997SH	23	10	2.30	
C1-1998GJ	20	18	1.11	
C2-2001CA	25	7	3.57	3.07
C2-2005YI	26	12	2.17	
C2-2009SN	33	11	3.00	
C2-2012CN	49	18	2.72	
C2-2015SJ	40	19	2.11	
C2-2017YS	39	8	4.88	

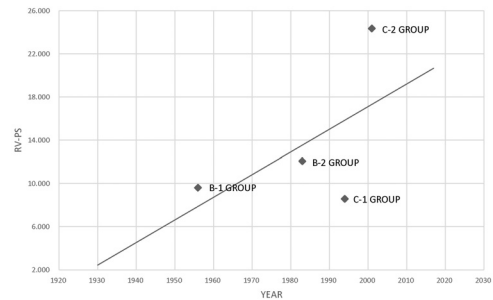
Table 13. Timely changes of RV-PS

Code	Ratio(%)	Average
A2-1925KS	-	-
A2-1930CN	2.38	
A2-1937CS	-	
B1-1956SW	8.70	9.61
B1-1958JB	10.14	
B1-1965CJ	10.00	
B2-1984KM	6.98	12.08
B2-1983JJ	25.00	
B2-1987YS	4.26	
C1-1994EW	4.35	8.58
C1-1997SH	12.50	
C1-1998GJ	8.89	
C2-2001CA	13.95	21.92
C2-2005YI	16.00	
C2-2009SN	22.64	
C2-2012CN	22.37	
C2-2015SJ	15.15	
C2-2017YS	41.38	

Correlation between Stream of Era and RV-SYM



Correlation between Stream of Era and RV-PS



자율성을 확보해 가고 있음을 암시하고 있다.

2) 공간구조변수 2: 상대적 대민공간비율(RV-PS)

이 변수는 공공청사의 프로그램 구성에 있어 발주자의 대민공간에 대한 프로그램적 고려 추이와 대민공간의 절대적 비율 등을 추론해 볼 수 있으며 대민 접근 가능공간(비 보안공간, non-security)의 공간 점유 추이를 짐작해 볼 수 있는 단초를 줄 것이다.

Table 13.을 살펴보면 대민공간이 발생한 B그룹의 1950년대 공공청사시설에서부터 현대에 이르기까지 공공청사시설 내 대민공간의 수와 차지하는 비율은 꾸준히 증가해 온 것으로 보인다. 특히 B1 그룹과 B2 그룹 간 공공청사시설은 그 규모에 있어 큰 증가가 있었음에도 불구하고 대민공간의 비율이 상승하고 있음은 공공청사시설의 공간 배분에 있어 대민공간의 위상이 급변하고 있던 당시의 사회상을 짐작케 하는 부분이다. 이러한 관점에서의 공공성 확보의 경향은 C2 그룹의 대민공간 비율의 분석결과를 통해서도 해석 가능한데, 2000년대의 공공청사는 그 건축적 규모가 폭발적으로 증가해, 대민공간의 절대적인 단위공간 수에 비해 전체공간에서 대민공간이 차지하는 비율의 수치는 크지 않을 것으로 예상했으나 분석의 결과 대규모 건축공간임에도 불구하고 대민공간비율이 큰 폭으로 상향된 점을 포착할 수 있다. 이는 21세기에 건립된 공공청사에서의 대민공간에 대한 패러다임 방향을 살펴볼 수 있는 중요한 단서라 할 수 있겠다. 그럼에도 C1그룹의 대민공간 비율은 직전 시대에 비해 감소

하고 있는데, 이는 C1그룹이 대민공간을 분동해 내는 과정에서 ‘민원실’이란 명분으로 통합해 내고, 분리된 업무공간을 비대하게 구성하고 있기 때문인 것으로 사료된다.

3) 공간구조변수 3: 상대적 대민공간깊이(RD-PS)

세 번째 변수를 통해 대민공간의 평균적인 심도가 어느 정도인지를 살펴봄으로서 전체 공간에서 대민공간이 평균적으로 차지하는 깊이의 추이를 관찰할 수 있는 변수이다. 이는 공공청사시설의 대민공간이 가지고 있는 물리적 개방성의 양상을 살펴볼 수 있는 지표가 될 것이다. 분석의 결과와 해석은 Table 14.와 같다.

분석결과를 통해, 상대적 대민공간깊이는 꾸준히 감소해 오고 있음을 알 수 있다. 즉 시민들이 대민공간을 통해 민원, 문화, 복지, 휴식을 영위하기 위해 거쳐야하는 단계가 줄어들고 있으며, 대민공간이 전체 공간조직에서 얇은 공간으로 빠져나오고 있음을 암시하는 결과라 할 수 있겠다.

특히 1950~60년대의 공공청사시설인 B1그룹과 1970~80년대의 공공청사시설인 B2그룹 간의 감소폭이 큰데, 이는 B2그룹에 이르러 공공청사 공간조직 내 대민공간의 조직이 분화되어 별도의 공간조직을 형성하기 시작했다는 점이 반영된 것으로 해석된다. B2그룹의 이러한 특성은 건축계획적으로도 반영되어 민원인 출입구를 별도로 구성하거나(전주시청사, 광명시청사) 80년대 후반부에는 민원동을 분동하려는 시도(여주시청사) 등으로 나타나고 있었다. 이처럼 대민공간의 구성 방식의 변화는 공간조직에도 반영되어 다양



Table 14. Timely changes of RD-PS

Code	Depth	Average
A2-1925KS	-	-
A2-1930CN	0.85	
A2-1937CS	-	
B1-1956SW	0.70	0.87
B1-1958JB	0.72	
B1-1965CJ	1.18	
B2-1984KM	0.64	
B2-1983JJ	1.12	0.83
B2-1987YS	0.74	
C1-1994EW	0.85	
C1-1997SH	0.80	0.80
C1-1998GJ	0.75	
C2-2001CA	0.74	
C2-2005YI	0.81	0.79
C2-2009SN	0.83	
C2-2012CN	0.75	
C2-2015SJ	0.73	
C2-2017YS	0.88	

Correlation between Stream of Era and RD-PS

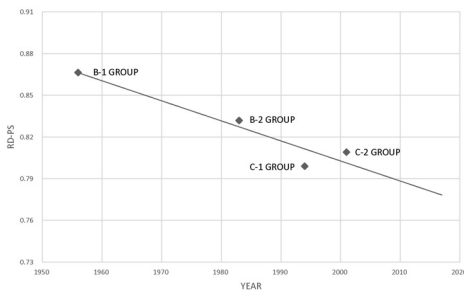
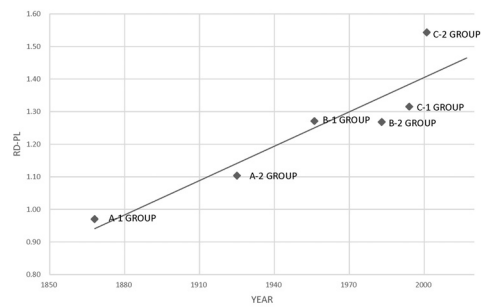


Table 15. Timely changes of RD-PL

Code	Depth	Average
A1-1868GB	0.66	0.97
A1-1920CD	1.28	
A2-1925KS	1.15	1.10
A2-1930CN	1.14	
A2-1937CS	1.03	
B1-1956SW	1.12	1.27
B1-1958JB	1.12	
B1-1965CJ	1.57	
B2-1984KM	1.37	1.27
B2-1983JJ	1.20	
B2-1987YS	1.23	
C1-1994EW	1.42	1.32
C1-1997SH	1.33	
C1-1998GJ	1.19	
C2-2001CA	1.73	1.56
C2-2005YI	1.46	
C2-2009SN	1.39	
C2-2012CN	1.67	
C2-2015SJ	1.21	
C2-2017YS	1.90	

Correlation between Stream of Era and RD-PL



한 변수와 지표를 통해 관찰할 수 있는 20세기 중반의 일반적인 추세임을 쉽게 이해할 수 있다.

#### 4) 공간구조변수 4: 상대적 지도자공간깊이(RD-PL)

마지막 변수는 지도자공간의 상대적 깊이를 판단해볼 수 있는 상대적 지도자공간깊이다. 지도자의 공간, 즉 권력자의 공간은 권력 그 자체를 상징할 수 있는 힘을 가지고 있음은 물론, 공간조직 내 당해 공간의 위치에 따라 사용자(inhabitant) 및 방문자(visitor)에게 공권력의 권위를 전달할 수 있는 인식적, 심리적 도구로 설정될 수 있다. 권력공간이 공간조직 전면(얕은(shallow)공간)에 대두된 공간과, 일반적 공간경험에서는 노출되지 않는(깊은(deep)공간) 지점에 위치하는 공간은 공간구조를 통해 전달하는 메시지가 크게 다를 것인 자명한 일이다.

Table 15.의 분석결과를 살펴보면 지도자공간의 상대적 깊이는 예외 없이 깊어지고 있음을 목격할 수 있다. 지도자공간이 전체 공간조직의 전반부에서 후반부로 물러서고 있으며, 얕은 단계는 지도자공간과 반대급부의 공간들로 채워지는 변화가 일어나고 있음을 쉽게 이해할 수 있다. 특히 A그룹과 B그룹, 그리고 C-2그룹 간의 간극이 크게 벌어지고 있는데, 이는 급격히 변화해 온 한국의 정치적, 사회적 배경을 상징하고 있기도 하다. 시민권에 대한 권력자의 인식 자체가 크게 변하고 있음을, 또한 이러한 인식들이 공간복지에 영향을 직접적으로 주고 있음을 암시하는 것이기 때문이다.

지도자공간이 표상하는 권위의 공간구조의 변화는, 권력의 행사 방향이 통치 그 자체를 표상하는 주권적 권력에서 거버넌스와 공존

을 모색하며 시민사회를 인정하고 관리와 제시를 주요 기조로 하는 관리적 권력으로 이동하고 있음이 공간구조를 통해 드러나고 있다는 것을 증명하고 있음을 보여준다. 시대의 변화에 따라 공공청사시설의 공간구조는 공권력을 깊은 곳으로 밀어넣어 권력의 노출을 지양하고, 앞서 살펴본 대민공간의 구조적 위상을 상향함으로써 공공성의 증진에 몰두하고 있음을 드러내는 현상인 것이다.<sup>7)</sup> 이는 시민사회의 발전에 맞추어 권력의 턱을 낮추고 열린청사로 나아가고 공간적으로 전달하는 과정으로 이해할 수 있다.

#### 4.3 공공청사 공간구조의 연대기적 특성 분석

지표분석의 결과를 종합하면, 공공청사시설의 공간구조는 권위적 구조에서 자율적 구조로, 공무원 독점적 구조에서 공중에 시민 개방적 구조로, 깊은 구조에서 얕은 구조로, 권력표상적 구조에서 열린 공존구조로 변해가는 것을 확인할 수 있었다. 이는 공공청사시설의 공간구조가 결국 공공청사시설의 시대적 변화에 따라 공통적인 구조적 특성을 가지며 이에 대한 연대기적 유형 분류가 가능함을 의미하는 것이다. 즉 유형학을 통해 각 시대별 정치이념으로부터 시작된 시대정신을 살펴볼 수 있을 뿐 아니라 그 변화과정을 추적함으로써 한국사회의 체제 플랫폼이었던 대표적 공공건축물이 은유해 온 사회적 의미를 정리할 수 있음을 시사한다.



1) 1세대 공공청사: 주권적 공간구조-권력표상과 통제

1세대 공공청사시설은 식민시대의 부청건축을 거치며 권력의 직접적인 표상과 강한 형식성을 통한 법칙주의적 공간구조를 보여주고 있다. 전 절의 공간구조 분석에 의하면 강한 대칭성(RV-SYM), 대민공간의 양적 부족(RV-PS) 및 대민공간 도달을 위한 많은 전이단계(RD-PS), 쉽게 노출되고 표현되는 얇은공간에 위치하는 지도자공간(RD-PL) 등의 특성을 가진다. 권위자의 공간까지를 강한 축성의 공간으로 형성하고 있고, 이는 권력의 표상 정도가 강할수록, 또한 권력의 목적이 지배와 억압에 가까울수록 기하학적 중심축과도 일치하는 경향을 보이고 있다. 선형의 복도식 공용공간에 갤러리식 기능실이 줄지어 배치되는 경직된 공용부 구성방식을 유지하고 있으며 이를 중심으로 소극적인 행위전개 가능성이 모색된다.

이러한 공간구조에서 대민공간은 고려의 대상이 아니며, 공간 내부에는 감시체제 자체가 필요없는 폐쇄된 형식성의 공간구조가 형성되어 있었다. 1세대 공공청사시설의 후반부에 대민공간이 소극적으로 등장하나, 이 역시 보안공간중 소규모의 실을 내어주는 정도의 제스처(gesture)를 취함으로써 사실상 거의 고려되지 못하고 있다. 대중이 향유할 수 있는 공간이 양적으로 확보되지 못함으로써 행위가능성이 차단되고 공간구조 자체로 권위의 공간임을 암시하는 공간이 조성된 것이다.

2) 2세대 공공청사: 규율적 공간구조-대민신뢰와 개방

2세대 공공청사시설들은 대민공간의 발생에 따른 통제의 완화와 분리된 공간을 통해 물리적 공간들을 단속적으로 개방하는 특징들을 보여주고 있었다. 역시 전 절의 공간구조 분석에 의하면 대민프로그램 도입에 의해 1세대에 비해 약화된 대칭성(RV-SYM), 대민공간의 소극적 확산(RV-PS) 및 전이단계 하향(RD-PS), 지도자공간의 깊이 심화(RD-PL) 등의 특성을 가진다. 시민사회의 발전과 함께 대민프로그램들이 본격적으로 도입됨에 따라 저층부 공간에는 민원인을 위한 다양한 공간들이 확장되기 시작하였다. 1세대 공공청사 시설에서 보여지는 강력한 축성과 권위적인 구조는 소거되며, 외형적으로도 공간구조적으로도 비대칭적인 특성을 보인다. 공용부는 선형(線形)이 약해지며 비대해지고, 나아가 방형(方形)으로 발전하다가 대민공간이 분리되어 민원부가 강화된 이후에는 민원 전용 공간으로서 소규모의 통합 공용부를 형성하게 된다. 그러나 업무부는 여전히 이전 세대의 경직된 공간구조를 유지하며 공무원 사회 내의 위계와 권력을 표상하고 있다.

즉 2세대 공공청사시설은 대민공간의 물리적 분화, 부분적인 공공성 증진과 부분적인 권력표상 유지의 현상을 보이고 있으며 방형의 공용부에서는 행위전개의 자율성이 소폭 보장됨으로서 대민 신뢰성을 표현하고 있음을 살펴볼 수 있었다. 이는 공공시설을 통한 공간권력의 행사에 대한 공권력의 입장이 '적정수준의 통치에 대한 필요성을 유지하는 것'임을 짐작할 수 있는 단초가 된다. 즉 개방된 공간에 대한 단속적 관리를 통해 제한된 신뢰를 표현하는 공간구조로서, 이러한 공공청사시설의 공간구조는 대민 신뢰와 단속적인 개방을 통한 규율적 공간구조로 정의될 수 있을 것이다.

Table 16. Chronological typology of spatial structure in Korean government buildings

Period	Typology	Features
1st	Sovereign Structure : Symbol of Power and Ruling	- Symmetric structure - Exposed leader's space - Control visitor's autonomy
2nd	Disciplinary Structure : Trust and Openness toward citizen	- Separated public service part from office structure - Partially symbolize power in structure of office part
3rd	Government Structure : Accepting Autonomy	- Asymmetric structure - Structural unequal of public service part - Concealment of power

3) 3세대 공공청사: 관리적 공간구조-자율성의 수용

3세대 공공청사시설은 호화청사 논란으로 대표되는 대민시절 편중적인 종합문화행정타운의 형태를 띠는 시설로서, 공공청사시설의 문화, 복지센터화의 진행이 심화되어 대민프로그램이 다양화되는 공공청사의 역할론적 확장의 세대라고 할 수 있다. 공간구조 분석에 결과 소멸된 대칭성(RV-SYM), 대민공간의 폭발적 확산(RV-PS) 및 개방성 심화(RD-PS), 지도자공간의 은폐 양상(RD-PL) 등의 특성을 가진다. 보안공간은 대민공간의 상부로 수직적층되어 노출되지 않으며 직접적인 권력의 표상 역시 찾아볼 수 없다. 저층부는 완전한 개방을 표방하여 다양한 계층과 목적 없는 방문자를 수용할 수 있는 공간으로 변모하였으며 대형 민원홀을 구성해 다양한 민원, 문화, 휴게공간들을 대공간의 가장자리에 병렬 배치해 두고 있는 몰(mall) 화 현상을 보이고 있다.

공간조직의 축성과 대칭성은 완전히 소거되었으며, 개방공간에 한해서 시지각적, 행위적 자율성이 확보되어있는 것으로 보인다. 공용부는 대형화, 통합화되어 개방공간 중심의 민원홀을 구성하고 있고, 공간의 구조적 특질을 통해 직접적인 통제를 발휘하는 부분은 소멸되고 업무부는 상부로 올라감으로서 공무원들이 업무공간으로 이동하는 코어부를 제외하면 마치 민원센터와 상업시설의 결합으로 해석될 수 있는 공간으로 변화하였다.

권력이 은폐되고 자율성을 수용하는 방향으로의 변화는 시민사회의 발전이 건축공간에 지속적으로 영향을 미쳐 온 결과로 이해된다. 그럼에도 2장에서 논한 바와 같이 권력과 공공성의 동시적 구현이라는 공공청사시설의 딜레마는 여전히 유효할 것이며, 현대 공공청사시설에서 변형된 비가시적 관리라는 새로운 권력의 장이 펼쳐질 가능성 역시 내포하고 있다.

5. 결론

본 연구를 통해 공공청사시설 공간구조의 대칭성, 대민공간의 양적 확보와 접근성, 권력공간의 표상성을 통해 공공청사시설 공간구조의 변화와 그 특성이 공간구조를 통한 권력의 행사 형태가 변해가고 있음을, 열린공간 구현을 통한 열린사회 상징공간으로 진화하고 있음을 이해할 수 있었다.

공간구조의 전반적인 양상은 대칭성에서 비대칭성으로 이동하고 있고, 이를 통해 엄정한 질서와 권위주의적 메시지는 쇠퇴하고 친근

한 공생의 공간으로 자리매김하려는 공권력의 의지가 표현된 한 예로 해석되었다. 공공청사시설의 대민공간은 양적 측면, 깊이의 측면에서 꾸준히 공공성 증진의 방향으로 나아가고 있으며, 특히 공용공간의 형태와 사용 패턴에 있어 경직된 비자유적 공간구조에서 시민들이 비교적 자유롭게 공간을 점유하고 행위를 전개할 수 있는 자율공간구조로 변화해 감을 이해할 수 있었다. 또한 공공청사시설의 숙명과도 같은 권력과 공공성의 공존에 있어 권력을 표상하는 상징성은 지도자공간과 중심축의 부각에 의한 표상적 공간구조에서 권력을 향한 연결고리를 최대한 은폐하고 대민공간 위주의 공간으로 구성하려는 비표상구조로 이동하고 있음을 확인하였다. 이러한 변화들은 시대적 흐름에 따라 유형화될 수 있었으며, 주권적 공간구조, 규율적 공간구조를 거쳐 관리적 공간구조로 이동하는 일련의 흐름을 보였다.

공공청사시설의 공간구조의 특성과 유형화 과정까지의 의미를 종합해 보자면, 직접적 통치 권력의 행사에서 간접적 감시권력의 행사로, 불신과 공공성 축소에서 신뢰와 공공성 확장의 공간으로 변화하고 있는 공공청사시설의 통사적 변화과정을 객관적이고 정량화된 담론으로 해석해 냈음에 중요한 의의가 있다 하겠다. 즉 공간구조의 변화가 공공청사시설을 통한 권력과 공공성의 구축이 함의하는 정치적, 사회적 의미를 여실히 보여주며 건축공간이 사회적 산물임을, 공공건축은 사회적 이념의 집합체임을 말해주고 있음을 입증한 것이다. 그럼에도 불구하고 아직 우리의 공공청사시설, 나아가 공공건축에 대한 시민들의 주된 인식은 '관청건축'에 머무르고 있는 것 역시 부인할 수 없는 사실이다. 권력을 은폐하고, 공공성을 증진하는 방향으로 끊임없이 이동하고 있지만 공공성 구축은 물리적인 공간구조의 변화만으로 이룰 수 없는 복합적인 것이기에 그러하다.

본 연구를 통해 공간구문론적 관점을 바탕으로 공공청사의 물리적 구조, 즉 각 단위공간의 위치적 상관성을 통해 구조적 특성을 통사적으로 살펴볼 수 있었음은 의미가 있었다. 다만 이러한 방법론이 공공건축의 공공성을 다차원적으로 진단해 내기 위한 지표로서 충분치 아니한 점, 나아가 공공청사시설의 계획과 설계를 위한 지향점을 제시하지 못한 점 등의 한계를 가진다. 본 연구를 바탕으로, 공공건축의 공공성 향상을 위한 다양한 방법론과 구체적인 요소들을 규명해 가는 연구가 이어지길 기대한다.

## Acknowledgement

이 논문은 2020년 공주대학교 학술연구지원사업의 연구지원에 의하여 연구되었음. This work was supported by the research grant of Kongju National University in 2020.

## Reference

[1] 최병두, 건축의 공간성과 지리학, 한국: 대한건축학회 건축지, 제54권 3호, 통권 26호, 2010, p.23. // (B.D. Choi, .Spatiality of Architecture and Geography, Korea: Journal of the Architectural Institute of Korea, Planning and Design Section, 54(3), 26, 2010, p.23.)  
 [2] 김동근, 개항이후 공공청사의 변천과정 및 특성에 관한 건축사적 연구, 한국: 성균관대학교 석사학위논문, 1999, pp.6-11. // D.K. Kim, A Historical Study on Modern Public Office Building in Korea, Korea:

Graduated School of Sungkyunkwan University, 1999, pp.6-11.)  
 [3] 박성우, 심우갑, 1950~1980년대 시청사 건축의 변화특성에 관한 연구, 한국: 대한건축학회 학술발표대회 논문집, 제26권 제1호, 통권 50호, 2006, pp.533-535. // (S.W. Park, W.K. Shim, A Study on the Transitional Characteristics of Municipal Office Buildings in Korea, 1950's~1980's, Korea: Journal of the Architectural Institute of Korea, Academic Conferences, 26(1), No.50, 2006, pp.533-535.)  
 [4] 최은경, 사회와 건축공간, 한국: 스페이스타임, 2003, pp.19-23. // (Y.K. Choi, Society and Space, Korea: Spacetime, 2003, pp.19-23.)

- 1) 현대사회에서의 공공청사 범주는 공공업무의 범위가 세분화 된 만큼 다양해졌다. 공공청사가 공공의 업무를 수행하기 위해 제공되는 건축물이라 할 때, 국가 또는 지방자치단체의 행정업무를 처리하는 정부청사, 광역시청사, 시청사, 군구청사 등이 포함되며 협의로는 시민들의 생활에 밀착된 역할을 담당하는 보건소, 경찰서, 주민 센터까지도 공공청사의 범주에 포함된다고 할 수 있다. 본 연구에서는 그 중 국가 혹은 지방정부의 청사를 공공청사(government building)로 규정함을 밝힌다.
- 2) 본 연구의 목적에 의거, 분석 대상의 선정은 시대별 신축 청사 중 선택적으로 선정하였으며 한국 정치체제 발전의 최초 단계로서 공공업무 행위의 건축적 원류를 살피는 과정에서 전근대적인 조선왕조의 궁궐건축에 대한 분석을 참고적으로 수행하였음을 밝힌다.
- 3) 지도자 공간이란 각 통치단위의 장, 즉 도지사, 시장, 구청장 등의 업무를 위한 공간을 의미한다. 왕조시대 및 식민시대의 청사는 물론 비교적 현대의 공공청사 사례에서도 지도자공간의 배치와 디자인에 대한 배려는 가장 중요한 설계 요소 중 하나이며 이는 공간구조에서도 드러난다.
- 4) 공간의 깊이란 건축물의 규모가 클수록 그 절대깊이가 깊어질 수밖에 없으며, 현대의 공공청사가 과거의 공공청사에 비해 그 규모가 지나치게 비대해진 경향이 있으므로 건축물의 전체 규모를 고려한 대민공간의 깊이를 파악하기 위해 보정한다.
- 5) 평균깊이(MD, Mean Depth)는 사례 전체 단위공간(node)의 전체 깊이값의 합을 전체 단위공간(node) 수로 나눈 값으로, 사례공간의 평균적인 공간 심도가 어떠한지를 살펴볼 수 있는 독립적인 지표로서의 가치 역시 가지고 있다.
- 6) 본 절의 분석 중 상대적 지도자공간 깊이(RD-PL)의 분석을 제외한 나머지 변수에 대해 A-1그룹의 사례는 제외하기로 한다. 궁궐건축이 조근건축이자 방대한 영역을 가지고 있다는 점, 그리고 당시 백성이 출입할 수 없는 공간이었음을 고려할 때, 대칭성과 대민공간 관련 지표를 분석하기에 적합하지 않다. 따라서 궁궐건축의 경우 RD-PL의 분석에 참고점으로 활용함을 밝힌다.
- 7) 본 연구의 분석대상 중 조선총독부, 경성부청을 비롯한 비교적 과거의 사료들은 대부분 수기 작성 도면의 사본을 자료화 한 것이며, 이 과정에서 구체적인 건축개요(치수, 면적 등), 세부 실별 명칭 등의 확인은 불가능하였다. 제시된 공간조직도(J-Graph)는 이러한 한계를 전제하여, 확인가능한 주요 실 중심으로 작성된 것임을 밝힌다.